

次世代育成支援地域行動計画と保育所

—地域子育て支援事業に見る現状と課題—

小 堀 智恵子

〔抄 録〕

次世代育成支援地域行動計画によって、保育現場は様々な事業を担いながら、一方で人材や空間などの保育条件が十分に保障されないという矛盾を抱えて、日々実践していると考えられる。本論は、前期行動計画が保育現場にどのような影響をもたらしたのか、その現状と課題について明らかにするために、統計資料を中心に分析をした。その結果、待機児童対策と特別保育事業は量的に拡大しているが、その中心は民間保育所であること、公立でも民間でも非正規職員が増加していることがうかがえた。さらに、一時保育と地域子育て支援センターは、困難な条件の下での実践を余儀なくし、全市的に見て充分機能しているとは言えない状況がみられた。公的保育制度を後退させながら数値目標を追う行動計画は「保育の質」を担保できず、保育現場においては、子どもの発達要求と保護者の保育要求を軸に、実践を組み立てていくことが課題であることを述べた。

キーワード：次世代育成支援地域行動計画，保育所，地域子育て支援，保育の質

は じ め に

現在、待機児童や「子どもの貧困」が社会問題としてとりあげられ、保育所の役割が注目されている。そのような中、全国の自治体では、次世代育成支援対策推進法（2003年成立、以下、次世代法）に基づいて、前期（2004～2009年度）の次世代育成支援地域行動計画（以下、前期行動計画）の評価を踏まえて、後期（2010～2015年度）の次世代育成支援地域行動計画（以下、後期行動計画）の策定が進められている⁽¹⁾。

しかし、次世代法のそもそもの契機は少子化対策であることから、子どもや保護者の権利保障という視点が弱いという指摘がされている⁽²⁾。そのため、保育や子育て支援サービスの基盤整備には、保育所を活用しながら規制緩和や企業参入をすすめる、公的保育制度を後退させる⁽³⁾という手法がとられてきた。さらに2009年2月には、社会保障審議会少子化対策特別部会が第一次報告をまとめ、①自治体の保育実施責任の解除、②自治体の要保育認定と認定に応じた補

助金支給、③保育所と保護者の直接利用契約、④保育料の応益負担、などを提起した。これは、介護保険制度、障害者自立支援制度に次ぐ利用契約制度への制度変更である。このような政策動向を鑑みると、行動計画が単に子育ての環境整備を進めていくとは考え難い⁽⁴⁾。

筆者は、後期行動計画の策定に向けて前期行動計画を評価する視点として、住民要求に対する事業量目標の適切さや進捗状況のみならず、さらに保育現場の現状に目を向ける必要があると考える。なぜなら、保育や子育て支援等の対人援助に関する事業は、事業を担い実践していく保育所とそこで働く職員を介して支援を必要としている人にサービスが届くのであり、行動計画によって保育サービスの種類と量が拡大されたとしても、それが公的保育制度の後退を伴っているのであれば、保育現場に矛盾が生じると考えられるからである。つまり保育現場は、様々な事業を担いながら、一方で人材や空間などの保育条件が十分に保障されない下で、子どもの発達と子育て家庭の生活を保障するために日々実践していると考えられるのである。

そこで本論では、前期行動計画が保育現場にどのような影響をもたらしたのか、その現状と課題について明らかにしたい。第一に、自治体が策定した前期行動計画の分析を通じて、保育所が担う各種事業の動向と保育現場の現状を明らかにする。第二に、保育所が担う事業の中でも地域子育て支援事業に着目し、事業の実施状況や利用状況から保育現場の現状を明らかにする。地域子育て支援事業に着目するのは、保育所に入所していない子育て家庭は、近年になってから政策的に保育所の事業対象とされてきたので、制度・政策の矛盾がもっとも集中していると考えられるからである⁽⁵⁾。以上を踏まえ、行動計画と実践の課題を述べたい。このことは、保育実践研究において、政策が保育所実践を規定している現状を明らかにすることで、改めて保育所と利用者の共同関係を構築するための課題を見出そうというものである。

なお研究対象として、名古屋市の前期行動計画である『なごや 子ども・子育てわくわくプラン～次世代育成支援行動計画』を取り上げる⁽⁶⁾。分析にあたっては、市の統計資料として年次発行されている『名古屋市の保育』（民生子ども課発行）と、行動計画の『平成17～20年度の進捗状況』、さらに行政文書公開請求によって得た資料⁽⁷⁾を用いた。また各事業の定義と内容については、1990年から2008年度の間に制度変更が何度となく行われているが、『名古屋市の保育 平成21年度』を用いた。

1. 待機児童対策（保育所入所定員拡大）と特別保育事業の動向

〔表①〕は、前期行動計画に該当する名古屋市の待機児童対策（保育所入所定員拡大）と特別保育事業について1992年度から2008年度の実績をまとめたものである。以下、その動向について分析していく。

〔表①〕名古屋市次世代育成支援行動計画における保育関係事業等の年次推移 1992年度から2008年度

事業名 (開始年月)	利用度	1992年度～平成24年度												平成25年度		平成26年度		行動計画 (2004年度～ 2009年度)
		1992年度 平成4年度	1993年度 平成5年度	1994年度 平成6年度	1995年度 平成7年度	1996年度 平成8年度	1997年度 平成9年度	1998年度 平成10年度	1999年度 平成11年度	2000年度 平成12年度	2001年度 平成13年度	2002年度 平成14年度	2003年度 平成15年度	2004年度 平成16年度	2005年度 平成17年度	2006年度 平成18年度	2007年度 平成19年度	
児童館 利用者数	251	280	302	308	350	541	646	597	537	618	499	441	417	398	382	428		
児童館 利用人数	26,854	26,480	26,181	25,840	27,413	27,686	29,160	29,267	31,328	31,558	31,845	31,965	31,417	31,338	31,415	31,863	児童館 利用人数 (32,786人)	
児童館 利用人数	31,326	31,326	31,326	31,326	30,794	30,844	28,684	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	28,127	28,224		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074		
児童館 利用人数	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074	27,074</				

・「名古屋市の保育」(子ども青少年局子育て家庭部保育企画室・保育運営課発行)平成4年版、「なごや 子ども子育てワタワタプラン」(名古屋市長・おひなご情報公開請求で得た資料をもとに筆者作成)

（１）待機児童対策（保育所入所定員拡大）の動向

待機児童数は1992年度から1996年度まで330人前後でほぼ横ばいであるが、1997年度の587人から増加して1999年度に739人となる。2000年度に496人と大きく減少しているが、これは待機児童の定義変更⁽⁸⁾によると考えられる。その後再び増減して、2008年度は428人である。一方、入所児童数は1992年度26,854人から1995年度25,840人まで減少しているが、1996年度に26,181人と増加に転じて2008年度には31,683人に達している。なお、名古屋市の学齢前児童数は1992年度133,395人から2008年度117,823人まで一貫して減り続けており、少子化傾向の中で待機児童数と保育所入所児童数が増加していることがわかる。

待機児童と入所児童の増加に対して、保育所定員の動向はどうだろうか。1992年度32,152人から1998年度30,794人まで減り続けるが、1999年度に30,844人と増加に転じて2008年度には32,858人に達している。保育所数についてみると、1992年度271か所（公立126、民間145）から2000年度までに3か所（公立1か所、民間2か所）減少するが、2001年度からは増加に転じて2008年度には282か所（公立1か所減、民間12か所増）にまで増えている⁽⁹⁾。保育所定員の増加は、民間保育所での分園設置や改築による定員増、家庭的保育室事業によっても図られてきている。さらに超過入所についてみると、公立保育所では2000年度に44か所で始まり、2008年度の83か所まで増え続けている。民間保育所の実数は把握できていないが、規制緩和によって定員の125%までの受入れが可能となっており、公立同様にあるいはそれ以上に超過入所が行われていると考えられる。

以上のことから、待機児童対策（保育所入所定員拡大）は、民間保育所の新設、分園の設置、改築による定員増と家庭的保育事業、そして公立と民間での超過入所によって図られてきたことがわかる。ただし、保育所定員は待機児童数と入所児童数を合わせた数よりも常に多く、また前期行動計画の目標（32,795人）はすでに達成しているにもかかわらず、待機児童は解消されていない。このことは保育施策が保育要求と一致していないことの表れだと考えられる。

（２）特別保育事業の動向

次に、行動計画にあげられている特別保育事業である、産休あけ保育事業（以下、産休あけ保育）、延長保育事業（以下、延長保育）、夜間保育事業（以下、夜間保育）、一時保育事業（以下、一時保育）⁽¹⁰⁾、産休あけ・育休あけ入所予約事業（以下、入所予約）、地域子育て支援センター事業（以下、支援センター）、病児・病後児デイケア事業（以下、病児保育）、休日保育事業（以下、休日保育）の動向について見ていく⁽¹¹⁾。

産休明け保育は、1992年度以降多少の増減がありながらも増加し、『進捗状況』によると2008年度は125か所の実施で行動計画の目標（123か所）を上回っている。入所予約は、1996年度以降増加し2009年度には目標（71か所）達成予定である。しかし、入所予約にはキャンセル待ちが1999年度以降100人前後あり、産休明け保育も入所予約も、保育要求に応えられてい

いことがわかる。

延長保育は、1992年度以降増加しているが、2009年度は166か所での実施予定で、目標（182か所）達成は見込めない。また夜間保育は、1992年度以降実施か所数は増えずに定員が増えていく。目標は「実施」のみで数値は設定されていない。しかし、「名古屋市保育施策のあり方指針」（2007年10月）によると、市内にはベビーホテル等が73施設あり、延長保育と夜間保育の潜在的な要求が相当あることが伺える。

一時保育は、1993年度以降増加し続け2009年度は28か所の実施予定で、目標（32か所）達成は見込めない。支援センターは、2004年度以降増加しているが2009年度は38か所の実施予定で、目標（48か所）達成の見込みはない。病児保育は2005年以降増加しているが、2009年度計画は8か所の実施で目標（9か所）達成は見込めない。休日保育は、2006年度以降増加しているが、2009年度に実施か所を増やす計画はなく目標（10か所）達成の見込みはない。また、一時保育、支援センター、病児保育、休日保育はいずれも実施か所数と共に利用延べ人数も増加していることから、潜在的な要求が高いことが伺える。

以上、特別保育事業の量的な動向を見てきた。各事業によって進捗状況に差があるものの、事業量が増加していることは明らかである。また、事業量の増加と共に利用実績も増加していることから、事業の開始が保育要求の掘り起こしとなっていること、つまり潜在的な要求が相当あることがうかがえる。しかし、2009年度に目標達成する見込みの事業は、産休明け保育と入所予約のみである。

2. 公民保育所と職員の現状

では、待機児童対策と各種特別保育事業が量的に拡大してきた下で、これらの事業を担う保育所と職員の現状はどうだろうか。

（1）公民の保育所構成

〔表②〕は、保育所入所児童数、特別保育事業等実施状況、保育所数、入所定員、正規職員数の状況を1992年度（事業開始年度が1992年以降の事業は開始年度）と2008年度で比較したものである。先述したように待機児童対策として新設された保育所はすべて民間保育所であり、145か所から159か所へと14か所増加している。また、分園の設置、改築による定員増、家庭的保育事業もすべて民間保育所での実施である。一方、公立保育所は126か所から123か所へと3か所減少している。その結果、名古屋市の入所定員総数のうち公立は1992年の12,750人（39.7%）から2008年には11,744人（35.7%）に減少（伸び率92.1%）しているのに対し、民間では1992年の19,402人（60.3%）から2008年には21,114人（64.3%）に増加（伸び率108.8%）している。入所児童数を見ると、公立では1992年度9,938人（37.0%）から2008年度10,927人（34.5%）に増加

次世代育成支援地域行動計画と保育所（小堀智恵子）

〔表②〕 入所児童数・特別保育等・職員数における公民割合 1992年度・2008年度

区分		1992年度又は事業開始年度						2008年度						「行動計画」 目標値
		総数	公立		民間		総数	公立		民間				
			実数	割合	実数	割合		実数	割合	実数	割合			
保育所の状況	保育所数(か所)	271	126	46.5	145	53.5	282	123	43.6	159	56.4	—		
	入所定員総数(人)	32,152	12,750	39.7	19,402	60.3	32,858	11,744	35.7	21,114	64.3	32,795人		
	入所定員3歳未満児(人)	8,476	3,040	35.9	5,436	64.1	10,057	3,033	30.2	7,024	69.8	—		
	入所定員3歳以上児(人)	23,676	9,710	41.0	13,966	59.0	22,801	8,711	38.2	14,090	61.8	—		
	正規職員数(人)	3,719	1,694	45.5	2,025	54.5	4,340	1,638	37.7	2,702	62.3	—		
	正規保育士数(人)	2,888	1,288	44.6	1,600	55.4	3,308	1,295	39.1	2,013	60.9	—		
児童入所	入所児童総数(人)	26,854	9,938	37.0	16,916	63.0	31,683	10,927	34.5	20,756	65.5	32,795人		
	3歳未満児(人)	7,301	2,664	36.5	4,637	63.5	10,436	3,489	33.4	6,947	66.6	—		
	3歳以上児(人)	19,553	7,274	37.2	12,279	62.8	21,247	7,438	35.0	13,809	65.0	—		
特別保育等実施状況	産休あけ保育(か所)	88	16	18.2	72	81.8	109	16	14.7	93	85.3	123か所		
	延長保育(か所)	14	0	0.0	14	100.0	152	61	40.1	91	59.9	182か所		
	夜間保育(か所)	4	0	0.0	4	100.0	4	0	0.0	4	100.0	実施		
	一時保育(か所)	4	0	0.0	4	100.0	27	0	0.0	27	100.0	32か所		
	入所予約事業(か所)	16	0	0.0	16	100.0	70	10	14.3	60	85.7	71か所		
	ファミサポ(か所)	4	0	0.0	4	100.0	7	0	0.0	7	100.0	—		
	子育て支援センター(か所)	8	4	50.0	5	62.5	41	15	36.6	26	63.4	48か所		
	デイケア保育所型(か所)	1	0	0.0	1	100.0	1	0	0.0	1	100.0	5か所		
	休日保育(か所)	4	0	0.0	4	100.0	8	0	0.0	8	100.0	10か所		

注1) 一時保育の1992年度は、事業開始した1993年度の数

注2) 入所予約事業の1992年度は、事業開始した1996年度の数

注3) ファミサポの1992年度は、事業開始した2002年度の数

注4) 子育て支援センターの1992年度は、事業開始した2004年度の数

注5) デイケア保育所型の1992年度は、事業開始した2005年度の数

注6) 休日保育の1992年度は、事業開始した2006年度の数

注7) 割合は、各事業の総数に対する公立・民間の比率

『名古屋市の保育』平成4年度版～平成21年度版、および情報公開請求で得た資料をもとに筆者作成

（伸び率109.9%）し、民間保育所では、1992年度16,916人（63.0%）から2008年度20,756人（65.5%）に増加（伸び率122.7%）している。つまり、双方とも入所児童数は増加（伸び率は民間の方が高い）しているが、入所定員総数に占める割合は、公立は減少し民間は増加していることがわかる。

次に特別保育事業の実施状況を見てみる。1992年度あるいは事業開始年度は、産休明け保育と地域子育て支援センター以外の事業全てが民間での実施である。2008年度になると入所予約事業が公立保育所でも実施されるが、その実施割合は圧倒的に民間である（85.7%）。

また、2008年度の実施状況のうち、公立123か所中の実施割合、民間159か所中の実施割合をみていく。産休あけ保育は、全市109か所の実施のうち、公立16か所（14.7%）、民間93か所（85.3%）で、これは公立保育所の13.0%、民間保育所の58.5%での実施である。また延長保育は、全市152か所の実施のうち、公立61か所（40.1%）、民間91か所（59.9%）であり、公立保育所の49.6%、民間保育所の57.2%での実施である。なお、2時間以上の延長を実施しているのは、100%民間保育所である。そして入所予約は、全市70か所での実施のうち、公立10か所（14.3%）、民間60か所（85.7%）で、公立保育所の8.1%、民間保育所の37.7%で実施である。つづいて支援センターは、全市41か所の実施のうち、公立15か所（36.6%）、民間26か所（63.4%）で、公立保育所の12.2%、民間保育所の16.4%での実施である。最後に、夜間保育、一時保育、休日保育、病児保育の保育所型、ファミサポは100%民間保育所での実施である。

以上のことから、待機児童対策と特別保育事業の量的拡大は、民間保育所を中心に進められていること、産休明け保育と延長保育は民間保育所の半数以上が実施していることが明らかである。

(2) 公民の職員構成

つづけて〔表②〕で職員数の動向をみていく。まず、公立保育所の正規職員数は、1992年度の1,694人から2008年度は1,638人と僅かに減少（伸び率96.7%）しているが、保育士については1992年度の1,288人から2008年度は1,295人とほぼ横ばい（伸び率100.5%）である。これは〔表①〕をみると、調理員などと看護師の正規職員の減少によることがわかる。ただし、公立保育所の入所児童数を見ると、3歳未満児は1992年度の2,664人から2008年度には3,489人に増加（伸び率131.0%）、3歳以上児では1992年度の7,274人から2008年度の7,438人に増加（伸び率102.3%）、合計数で1992年度の9,938人から2008年度の10,927人と増加（伸び率110.0%）している。3歳未満児は職員配置基準が多いため、入所に応じて職員を増員しなければならないが、正規の保育士は増えていない。さらに、公立保育所でも特別保育事業がすすめられているが、定員超過入所、延長保育、支援センターは臨時保育士や嘱託職員の配置である。その結果、〔表①〕からも非正規職員（嘱託職員）が、1992年度409人から2008年度1,074人へと増加（伸び率262.6%）していることがわかる。

一方、民間保育所の正規保育士⁽¹²⁾は、1992年度の1,600人から2008年度には2,013人に増加（伸び率125.8%）している。民間保育所の入所児童数を見ると、3歳未満児は1992年度の4,637人から2008年度の6,947人に増加（伸び率149.8%）、3歳以上児は1992年度の12,279人から2008年の13,809人に増加（伸び率112.5%）、合計数で1992年度の16,916人から2008年の20,756人に増加（伸び率122.7%）していることから、入所児童数の増加とともに正規保育士も増加していることがわかる。ただし、特別保育事業の多くを民間保育所が担い、それに伴って正規職員の配置が予算化されているのは、入所児童の増加分、一時保育で1名、予約事業での看護師の配置のみである。正規保育士の増員がされない延長保育や支援センター、夜間保育、休日保育は、非正規職員や短時間職員を配置するための補助金支給である。さらに休日保育を含めたすべての開所時間に正規職員を配置するには時差勤務を幅広く組む必要があり、その分、日中や平日の正規職員の配置は少なくなるので、非正規職員や短時間職員を配置しなくてはならない。このことから、民間保育所での非正規職員の実態は把握できていないが、事業の増加と共に増加傾向にあることが伺える。

以上、実態を精査する課題は残されているが、待機児童対策と特別保育事業が民間保育所を中心に量的拡大している下で、公立保育所では正規職員よりも非正規職員が増加していること、民間保育所では正規保育士が増加し、また非正規職員も増加傾向にあることが伺える。

3. 地域子育て支援の現状

さらに、一時保育事業と地域子育て支援センター事業に着目して、保育所実践の現状を考察していきたい。

（1）一時保育事業

名古屋市の一時保育は、国の一時預かり事業と特定保育事業⁽¹³⁾の機能を合わせたものとして1997年度に開始された。事業内容は、非定型保育、緊急保育、リフレッシュ保育となっており、対象児童は、児童福祉法の「第24条の規定による保育所の対象とならない就学前の児童」と定められている〔表③〕。また、指定保育所一か所あたりの定員は6名で、10名まで受け入れられることになっている。児童福祉法第24条の「保育に欠ける」に該当しない児童はおそらくほぼ全て、一時保育の対象として網羅でき、子育て家庭は何らかの保育を利用できる制度となっているだろう。

〔表①〕で一時保育の利用人数を見ると、1997年度から2005年度の実施か所数は16か所のままなので利用延べ人数も13,800人前後で推移している。しかし、実施か所数が増えると2006年度には18か所17,172人、2007年度は23か所23,946人、2008年度は27か所28,165人と増加している。その内訳は、圧倒的に非定型保育の利用延べ人数が多く、要求の高さがうかがえる。これをどう見るべきだろうか。

① 一時保育の対象

一時保育の対象である「法第24条の規定による保育所の対象とならない」とは、保護者が「一日につきおおむね4時間以上、かつ、週4日以上居宅外（あるいは「居宅内」・・・筆者）において労働することを常態」⁽¹⁴⁾としていないということである。そして非定型保育の対象は「原則として平均週3日を限度として断続的に家庭保育が困難になる児童」と規定されている。つまり、保護者が一日4時間以上週4日以上就労に該当しない場合には、「保育に欠ける」とはみなされずに「家庭保育が困難」という扱いで一時保育の対象となる。そして、週3日、例えば月・水・金曜日というように定期的に保育所を利用することになる。もちろん、非定型利用は週3日とは限らないが、保護者の労働がたとえ週3日や1日であっても1日のうち4時間以下であっても、その子どもは「保育に欠ける」状態にあり、非定型保育を利用している子どもは実態として待機児童だと筆者は考える。つまり非定型保育は待機児童の受け皿になっているのではないだろうか。にもかかわらず必要な保育は、職員配置についても施設についても最低基準のない補助金事業で行われていることになる⁽¹⁵⁾。

② 一時保育の実施状況

次に実施状況についてみていきたい。〔表④〕は、一時保育指定保育所の2007年度の利用延べ人数と1ヶ月平均等をまとめたものである。各保育所の実施状況を比較分析するにあたって

〔表③〕名古屋市における一時保育事業の内容と対象

「一時保育事業実施要綱」第4条

- ・非定型保育事業・・・名古屋市保育所入所に関する条例（昭和62年名古屋市条例第1号）第二条に定める要件により、原則として平均週3日を限度として断続的に家庭保育が困難になる児童に対する保育事業をいう。一度の利用について、原則として連続した14日以内とする。
- ・緊急保育事業・・・前号に定める要件及び冠婚葬祭等社会的にやむをえない要件により、緊急・一時的に家庭保育が困難になる児童に対する保育事業。1ヶ月に3日を限度とする。
- ・リフレッシュ保育事業・・・前各号に該当しない事由で、児童の保護者が新たな気持ちで家庭保育に取り組むために実施する保育事業をいう。

「一時保育事業実施要綱」第6条

- (1) 法第24条の規定による保育所の対象とならない就学前の児童であること
- (2) 非定型保育事業、緊急保育事業、またはリフレッシュ保育事業の対象となる児童であること
- (3) 児童の保護者が名古屋市内に住所を有すること
- (4) 利用児童の福祉上の観点から有益と見込まれること

「名古屋市一時保育事業実施要綱」より抜粋

は、各保育所の地域状況（例えば保育所数や待機児童数、所得階層性等）を踏まえて総合的に判断すべきであるが、収集できた統計資料からその傾向を試行的に分析してみたい。

一時保育制度は各保育所一日6名定員で最大10名まで受け入れることになっているが、市内全保育所の平均は、1ヶ所あたり一日4人である。合計数が低位のT～Wは一日平均1～2人で、このような保育所は非定型、緊急、リフレッシュともに1ヶ月平均を下回っている。一方、一日平均を上回っているA～Mを見ると、これらの保育所が全ての事業で1ヶ月平均を上回っているわけではない。BFLは緊急が平均以下、ADEHJはリフレッシュが平均以下、Fは緊急・リフレッシュともに平均以下である。これらの保育所は合計数で一日平均を上回っているだけに、非定型に対する緊急・リフレッシュの差は大きい。

A～Mは一時保育に積極的に見えるが、実施内容でこのような差が生じるのはなぜだろうか。おそらく、非定型保育の子どもは定期的に週1～3日利用するので、そのようなリズムで子どもなりに環境に慣れて保育は安定していくだろう。それに比べて緊急やリフレッシュは非定期的な利用のため、子どもは環境の変化に動揺して泣くなど、年齢や月齢が低ければ低いほど保育者の手がかかり、保育は大変になるだろう。また、非定型は福祉事務所に申請するが、緊急とリフレッシュは保育所に直接申請する仕組みになっているため、保育所によっては利用を断ることもできる。つまり、早い時期に非定型保育で毎日の定員が埋まってしまうと、リフレッシュや緊急は保育所側が配慮しておかない限り、入る余地はなくなることが予測できる。

たしかに利用状況を分析することで、非定型・緊急・リフレッシュに対する各保育所の取り組み姿勢の差を読み取ることはできる。しかし肝心なのは、緊急やリフレッシュに対する保育所の消極的とも思える姿勢がなぜ生じるのかということである。たとえば、〔表⑤〕はある保育所の2007年度利用実績と事業収支である。〔表⑤－1〕から、一時保育の利用は0～2歳児が多いことがわかるが、低年齢・低月齢の子の利用は保育者の加配や離乳食の用意が必要となるだろう。また〔表⑤－2〕を見ると、非定型保育は6ヶ月継続で申し込みができることから、

次世代育成支援地域行動計画と保育所（小堀智恵子）

〔表④〕 一時保育事業実施状況 2007年度

単位：人

項目 保育所	合計			非定型		緊急		リフレッシュ	
	実数	一ヶ月平均	一日平均	実数	一ヶ月平均	実数	一ヶ月平均	実数	一ヶ月平均
A	2,061	171.8	8.6	1,677	139.8	246	20.5	138	11.5
B	1,532	170.2	8.5	848	94.2	57	6.3	627	69.7
C	1,376	152.9	7.6	927	103.0	130	14.4	319	35.4
D	1,630	135.8	6.8	1,330	110.8	189	15.8	111	9.3
E	1,516	126.3	6.3	1,307	108.9	140	11.7	69	5.8
F	1,474	122.8	6.1	1,295	107.9	90	7.5	89	7.4
G	1,100	122.2	6.1	391	43.4	317	35.2	392	43.6
H	1,455	121.3	6.1	1,280	106.7	126	10.5	49	4.1
I	1,444	120.3	6.0	1,167	97.3	97	8.1	180	15.0
J	1,366	113.8	5.7	1,237	103.1	111	9.3	18	1.5
K	991	110.1	5.5	458	50.9	176	19.6	357	39.7
L	857	95.2	4.8	610	67.8	54	6.0	193	21.4
M	956	79.7	4.0	675	56.3	138	11.5	143	11.9
N	708	78.7	3.9	493	54.8	78	8.7	137	15.2
O	889	74.1	3.7	830	69.2	43	3.6	16	1.3
P	882	73.5	3.7	817	68.1	60	5.0	5	0.4
Q	822	68.5	3.4	689	57.4	49	4.1	84	7.0
R	688	57.3	2.9	499	41.6	158	13.2	31	2.6
S	602	50.2	2.5	411	34.3	48	4.0	143	11.9
T	557	46.4	2.3	443	36.9	12	1.0	102	8.5
U	434	36.2	1.8	348	29.0	15	1.3	71	5.9
V	312	26.0	1.3	235	19.6	24	2.0	53	4.4
W	294	24.5	1.2	203	16.9	46	3.8	45	3.8
合計	21,885	1,823.8	91.2	16,493	1,374.4	2,158	179.8	3,234	269.5
1か所平均	951.5	79.3	4.0	717.1	59.8	93.8	7.8	140.6	11.7

注1) 一ヶ月平均は、当該保育所の一時保育実施月数で除した数値

4月から開始している保育所は12ヶ月、年度途中で開所した保育所は該当月数

注2) 一日平均は、一ヶ月平均を20日で除した数値。 当該保育所が実施した日数ではない
情報公開制請求で得られた資料をもとに筆者作成

延べ利用人数に対して実利用人数はかなり少なく変動もあまりない。一方、リフレッシュ保育は、月3回が利用上限となっているため、延べ利用人数に対して実利用人数の差は少なく、多くの子が少ない回数利用していることが伺える。このことは、保育環境に不慣れな低年齢の子どもたちを毎日異なる集団で保育するということであり、泣いて手がかかる大変さが想像される。おそらく状況によっては保育者を加配するであろう。さらに保育所としては、一時保育事業は日替わりの子ども集団に合わせた保育体制を組み、利用料を所得階層や利用日数で計算し、月末に集計して市に報告するなど、事務量は膨大である。その結果、〔表⑤-3〕を見ると、この保育所では1,491,951円の赤字が発生したのである。その内訳は、臨職賃金である。つまり、一時保育は非常に人手がかかり、それに見合った保育体制を組むと赤字になる恐れがあるのである。

なお、名古屋市の一時保育の予算は、常勤保育士1名と必要に応じて非常勤職員を配置する内容で、一時保育実施のための空間を確保する予算は計上されていない。そこで、少なくとも保育所がベテラン保育士を配置し、さらに既存の施設内に一時保育室を設けて実施しているため、通常保育に負担が生じていることをたびたび耳にする。このような状況から、保育所によっては一時保育、特に手のかかるリフレッシュの受け入れを控えざるを得ないことが予測される。

〔表⑤〕 保育所 一時保育実績と収支 2007年6月～2008年3月

1. 保育利用年齢

単位：人

0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
239	891	399	42	4	6

2. 利用人数

単位：人

区分	非定型		緊急		リフレッシュ		合計延べ人数		初回利用 人数
	人数	延べ	人数	延べ	人数	延べ	人数	一日平均	
6月	0	0	0	0	3	4	4		3
7月	9	86	0	0	15	33	119	5.4	20
8月	13	107	1	3	22	47	157	7.4	13
9月	14	104	1	19	21	54	177	9.8	10
10月	14	123	1	5	35	86	214	9.7	12
11月	13	110	1	6	40	79	195	9.2	10
12月	13	106	0	0	35	70	176	9.2	5
1月	12	82	0	0	32	81	163	8.6	5
2月	11	84	3	11	34	82	177	8.1	3
3月	11	99	1	17	37	83	199	9.4	2
合計		901		61		619	1581	8.5	83

3. 事業収支

収入

単位：円

市補助金	3,407,297
正職人件費	3,405,831
事業費	78,333
加算金	478,333
利用料返金	-1,200,000
ABC階層補助	644,800
保育料	1,732,300
合計	5,139,597

支出

単位：円

正職人件費	3,405,831
臨職賃金（2人）	3,147,384
事業費	78,333
支出合計	6,631,548
収支	単位：円
収入	5,139,597
支出	6,631,548
差	-1,491,951

1,2,3ともにB保育所が名古屋市に提出した資料もとに筆者作成

以上のことから、一時保育事業は人材や空間確保の面から困難な状況があり、その結果、保育所によって実施状況に差が生じるという、全市的に見て十分に機能しているとは言えない状況が伺える。特に、非定型は実態として待機児童であること、非定型の利用が固定化することによりリフレッシュの利用を圧迫していることが伺える。それは、保育所が人手のかかる一時保育を制度（予算）の範囲内でできるように実施した結果とも言えるだろう。

（2）地域子育て支援センター

次に支援センターについてみていく。〔表⑥〕は、支援センターの事業回数、参加者数、相談件数等について2004年度から2008年度をまとめたものである。事業回数や相談件数はセンターによって数え方が統一されていない感があり、また事業内容や相談内容の内訳の資料が不明なため、単純な分析・考察は困難であるが、実施か所数の増加とともに利用が広がっていることは明らかである。一時保育では、保護者は子どもを預けて離れることになるが、支援センターでは他の親子と遊びながら交流して過ごし、子育てに関する情報を得たり、保育士等の専門職に相談する機会を得られる。そのような場が、地域の子育て家庭の要求に合致しているのではないだろうか。なにより、保育所は公共施設であり、また利用料金を特別に徴収しないこ

〔表⑥〕地域子育て支援センター事業実績 2004～2008年度

区分	2004年度		2005年度		2006年度		2007年度		2008年度	
	公立	民間	公立	民間	公立	民間	公立	民間	公立	民間
か所数	4	4	8	8	10	14	12	20	15	21
事業回数	122	287	335	663	395	1,131	592	1,466	3,612	2,231
参加者数	4,211	4,676	14,122	13,997	19,308	43,645	22,762	48,090	54,493	73,428
相談件数	56	1,760	179	2,568	563	2,913	1,010	3,699	2,073	5,068
相談実人員	56	1,120	179	1,723	535	2,012	682	2,876	1,821	4,180

情報公開請求によって得た資料をもとに筆者作成

とも利用しやすさの一因であろう。

しかし職員配置は、公立保育所は嘱託職員（非正規職員）1～2名、民間保育所では他の業務との兼任で地域子育て指導員1名と補助業務を行う者を2名配置することになっている。これは予算上の規定であり、実際にはベテラン保育士を配置するなど、通常保育と併せて柔軟な職員配置をとる保育所が少なくない。また、支援センターの空間確保は予算計上されてなく、少なくない保育所が既存の施設内にセンターを設けたり、施設外の会場を借りて実施している現状もある。一時保育と同様に、職員配置でも保育空間でも通常保育の現場に負担が生じ、制度の不備ゆえに困難な条件の下での実践を余儀なくされていることがうかがえる。

以上、一時保育も支援センターも住民要求は高いにもかかわらず、かなり厳しい保育条件での実践を余儀なくしていること、そのために制度が十分に機能しているとは言えない状況が伺えた。

4. 行動計画の課題

それではなぜ行動計画は保育現場にこのような状況をもたらしたのだろうか。その背景と課題について考察していく。

（1）民間保育所中心、非正規職員増加の背景

待機児童対策（保育所入所定員増加）や特別保育事業等が民間保育所中心で、非正規職員が増加していく背景をみていきたい。2007年10月に名古屋市が発表した「名古屋市保育施策のあり方指針」（以下、「あり方指針」）は、公立保育所と民間保育所の位置付けについて次のような見解を示している。特別保育事業の実施が民間保育所で多いのは、まず「新たな取り組みへの意欲の高い民間保育所があり、そうした民間保育所を中心に保育事業や子育て支援サービスの実施が率先して行われてきた」こと、そして「民間保育所で実施可能な事業は民間保育所での実施を優先して進めてきた」ということである。一方、公立保育所について、「あり方指針」は次のような見解を示している。90人定員の保育所の運営費を公立と民間で比較して公立保育所の運営費が高く、その要因に「公立保育所の職員の平均勤続年数が民間保育所より長い」ことを挙げ、「公立保育所も民間保育所とともに、地域子育て支援や特別保育を拡充する上で財

源や人員などの確保を図る必要がある」ことから、「一部の公立保育所において老朽改築時にあわせ実績のある社会福祉法人による整備や運営移管を進めていくことで、国庫交付金を活用した改築や運営の効率化を図り、公立保育所における子育て支援等の実施にかかる財源や人員を確保することができる」というものである。

つまり、「民間保育所で実施可能な事業は民間保育所での実施を優先して進めてきた」背景には、単に民間保育所の意欲だけではなく、公立保育所の運営費を効率化しなければ公立で特別保育事業を実施するための財源を確保できない、という財政上の理由がある⁽¹⁶⁾。そのために公立保育所の民間移管という手法をとれば、当然、公立保育所での新設や定員拡大が図られるはずはない。かといって、現在のところ、公立保育所での特別保育事業の拡大の見込みもない。

自治体が行動計画実施のためにこのような手法をとる背景には、国のすすめてきた規制緩和や地方行政改革がある。主なものとして、待機児童対策としての超過入所に対応できるよう、1998年から最低基準上の保育士定数のうち2割まで短時間勤務職員（1日6時間未満または月20日未満）を認めた⁽¹⁷⁾。また、同年にやはり同様の理由で給食室がなくてもよいとする保育所分園の設置⁽¹⁸⁾がすすめられた。いずれも事実上の最低基準の緩和である。さらに2004年には公立保育所の運営費と施設整備費が一般財源化されたことで、運営費と保育所新設の国庫歳出は民間保育所のみが対象となり、自治体は民間中心の保育施策へと誘導されてきた⁽¹⁹⁾。この規制緩和の向かう先は、はじめに述べた少子化対策特別部会が示した保育制度改革である。加えて、2005年の新地方行革指針や2007年の財政健全化法によって、自治体職員の削減と財政健全化を最優先する政策が推進されてきた。その結果、自治体では公立保育所の非正規職員が増加し、十分な予算がないまま行動計画を策定し実行していかなければならないことになる。民間保育所においても、どんなに意欲的に事業を担おうとも、それらが補助金事業である限り、正規職員ではなく非正規職員の増員を招くのである。

(2) 保育実践への影響

このような保育現場の変化は保育者の実践にどのような影響をもたらすだろうか。

延長保育の時間帯や休日を含めたすべての開所時間に正規職員を配置するには時差勤務を幅広く組む必要があり、また、地域子育て支援で専任又は兼任の職員を配置することも必要となる。そのため、平日・日中の職員配置を維持するために、正規職員に替わる非正規職員や短時間職員を配置することになる。さらに、地域子育て支援のために既存施設内に必要な空間を確保しなければならなくなり、保育所は超過入所に加えて地域事業のためにますます窮屈になる。保育現場は、職員の業務内容においても保育所の空間においてもかなり過密化し、極めて困難な条件の下で通常保育と特別保育の実践を余儀なくされている。

重田博正は、保育条件・労働条件の悪化によって、「人が増えないのにより多くの課題をこなさなければならない状況が広がり、その多忙さがコミュニケーション過程のストレス問題を

深刻にしている」⁽²⁰⁾ことを指摘している。つまり、待機児童対策としての超過入所は子ども集団を大きくし、保育士は多方面に気を配る必要からその緊張感が格段に高まり、子どもたちとのコミュニケーションのなかで得られる保育の達成感や充足感が得にくくなっているということである。また、時差出勤は職員同士が顔を合わせる時間を少なくさせ、さらに非正規職員の増加は立場の違いから共感関係が低くなり、集団としてのコミュニケーション労働が成立しにくくなることから、職場の人間関係がストレスの原因となるということである。

なお、東京都社会福祉協議会保育部会保育士会が行った調査⁽²¹⁾によると、「保育の仕事は専門性の高い仕事だと思うか」の問いに対して94.1%が「そう思う」「どちらかといえばそう思う」と応えている。しかし、上記回答者に対する「やりたいと考える専門性のある実践ができているか」という問いには、「できている」「だいたいできている」と答えたのは33.0%、「どちらとも言えない」45.5%、「あまりできていない」「ほとんどできていない」「まったくできていない」が19.1%という結果である。大宮勇雄は、この結果を「専門家としての自己意識と自己評価のズレ」と指摘している⁽²²⁾。さらに、「保育園が地域の子育て支援をすすめることについて」どのように考えるかという問いに対して、「日常の保育に支障がない程度に支援」(57.1%)が、「積極的に支援をすすめていくべき」(36.8%)を上回っている。この結果について調査者は「今の職員体制のもとで、子育て支援を行うことが大変であること…（中略）…子育て支援を行える体制や環境を整備していくことが求められている」と分析・考察している。つまり保育実践が揺らいでいる状況に加えて、条件の整っていない地域子育て支援を担うことは困難であるから、「日常の保育に支障がない程度に支援」でやむを得ないというのが現場の心境ではないだろうか。条件が整っていない下では、事業や実践が広がりにくいということは、先の一時保育事業の実施状況にも見られたことである。

保育や子育て支援は、事業を担い実践していく保育所とそこで働く職員を介して必要としている人に支援が届けられるものであり、保育士の健康状態は保育条件の根幹とも言える⁽²³⁾。しかしその現場では、業務と空間の過密化がストレスをもたらし、保育の専門性を自覚しながらも自信が揺らぎ、地域に向けて専門性を広げていくことに躊躇している状況にあると言える。その結果、地域子育て支援事業は十分にその機能を発揮しているとはいえない現状が生じているのではないだろうか。数値目標を追うだけの行動計画では、「保育（子育て支援）の質」を担保できないのではないか。行動計画の課題である。

（3）保育所の実践課題

数値目標を追う行動計画は、確かに政策的にトップダウンされてきた感がある。しかし、このような政策を引き出したのは子育て家庭の要求でもある。核家族や共働き夫婦等の増加は、子育てのための公的な支援を求めてきた。また、そもそも保育所における地域子育て支援は、政策課題となる以前から保育所が独自に取り組んできたものである。地域の子どもたちの豊か

な育ちを願い、一人で子育てをしている母親に思いを寄せて、保育所が蓄積してきた実践を地域でも展開し、保育所は子どもの育ちと子育て家庭の生活を支えていく独自の視点と力量を蓄積してきたのである⁽²⁴⁾。

いま保育所は、すべての子どもの発達を保障する児童福祉施設としてその存在価値を迫られていると言える。はじめにも述べたように、やはり次世代法や行動計画には子どもと保護者の権利を保障する視点は欠けているを言わざるを得ない。だからこそ保育現場は、あくまで子どもの発達要求と保護者の保育要求を軸に、実践と運営と経営を組み立てて、制度の限界を乗り越えていくことが課題である。

そのための実践的な課題として、次のことがあげられる⁽²⁵⁾。第一に、子育て家庭の生活を理解するための視点と方法の確立である。子どもの豊かな育ちを願って保護者と子育ての共同関係を築こうとするとき、子育て家庭の抱える願いや不安・困難が何によってもたらされているのか、保護者自身がどのような暮らし、どのような子育てをしたいと望んでいるのか、そして不安・困難の解決に向けて何をどう支援したらよいのかを明らかにできる対象理解のあり方が求められる。第二に、上記のような対象理解をふまえた支援計画の具体化である。個別の事例はもちろん地域全体の子育て家庭に、保育所として具体的に提供できることは何か、関係機関との連携によって提供できることは何かを計画し、さらに実践していくことで地域に不足している資源を明らかにしていくことである。第三に、保育士の専門性を担保する保育所の職員集団、さらには地域における専門職集団の形成である。保育士一人ひとりが地域のなかでその役割を自覚して子育て支援と保育を豊かに実践していくためには、方針や計画を職員一人一人の参加と合意によって決定し、そして個々で実践しながら再び集団で検証してさらなる方針や計画として深めていくことが必要である。個別の事例であっても、得られている情報から描ける全体像と支援計画を保育所職員や地域関係者と共有することが、共通理解と連携のためには欠かせない。保育所だけでなく関係機関においても実践の条件が後退していく厳しい状況にあるからこそ、その専門性を担保する役割を専門職集団は担っている。第四に、このような実践の基盤となる人材や保育環境（あるいは労働条件）に対して、どのように財源を確保して充てていくのか、施設の運営・経営のあり方の確立である。

そして、様々な事業を通じて、保育所が蓄積してきた実践を多くの子育て家庭に提供していくことで、本来的な保育と子育て支援の価値を地域に根付かせ、実態に見合った制度のあり方を現場から実践的に示していくことが求められる。

お わ り に

以上、前期行動計画が保育現場にもたらした現状と課題について論じてきた。行動計画によって待機児童対策と特別保育事業は量的に拡大してきているが、その担い手の中心は民間保育所

であること、民間保育所では正規職員が増加しているが、公立でも民間でも非正規職員が増加していることがうかがえた。さらに、一時保育と地域子育て支援センターは、制度の不備ゆえに困難な条件の下での実践を余儀なくし、全市的に見て充分機能しているとは言えない状況がみられた。このことは、公的保育制度を後退させながら数値目標を追う行動計画は「保育の質」を担保できない課題があること、また保育現場においては、子どもの発達要求と保護者の保育要求を軸に、実践を組み立てていくことが課題であることを述べた。

ただし、以上のことは限られた統計資料に基づく分析のため、仮説に過ぎないだろう。制度・政策は、保育所とその職員をどのように介して実践を規定していくのか、あるいは保育現場はその規定をどのようにして乗り越えていくのか、その過程を明らかにできていないからである。一時保育や支援センターのみならず、実践の総体としての保育所が外部環境、つまり制度・政策や地域の子育て家庭の現実をどのように判断して対応した結果としてこのような数値となったのか、その過程で働く内部要因はブラックボックスのままである。本論の限界であり、今後の課題である。

子どもと保護者の権利性に乏しい事業であっても、現実の姿から理念をもって実践すれば不十分ながらも機能するだろうし、その逆もあり得るかも知れない。実践を規定する様々な外部要因がある中で、何をめざし、何を原動力として保育及び子育て支援の実践は展開されていくのか、その核を明らかにする必要がある。今後、保育と地域子育て支援を含めた保育所全体の実践過程を分析していくことで、本論で扱った数字の意味をより考察していきたい。

〔注〕

- （１）次世代法は、「次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される社会の形成に資する」（同法第１条）ことを目的として、自治体と事業主に行動計画の策定を義務付けている。行動計画は、行政責任や財政面の規定がないため実効性での課題はあるが、自治体の責任で子育ての環境整備をすすめる可能性が少なからずあると言える。杉山隆一「次世代育成支援地域行動計画の概要と課題」保育研究所編『次世代育成支援 自治体における地域行動計画と保育』ちいさいなま社 2004年
- （２）垣内国光「少子化対策狂騒曲を子育て支援の子守歌へ」月刊『保育情報』no.323
- （３）戦後の児童福祉法で規定されてきた公的保育制度は、①市町村の「入所義務」、②最低基準保障、③公的な費用負担制度の３つが基本内容だと考えられている。しかし、1997年の児童福祉法改定によって、保育所は措置施設から利用施設となり、1998年には短時間保育の導入、調理業務の外部委託化、保育所分園の設置、保育所入所の弾力化、幼保施設の共用化、2001年には保育所設置基準の緩和、2004年には公立保育所の運営費の一般財源化、などの規制緩和が相次いでなされ、多様な供給主体の参入が進められてきた。
- （４）杉山隆一は、後期行動計画のための「次世代育成支援地域行動計画策定指針」が、2012年に新制度の発足を目指した保育制度改革スケジュールに即応して計画を策定し、後期行動計画策定と実施により地域から制度改革を具体化していく意向にあることを指摘している。杉山隆一「私たちの保育所づくり運動」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書2009』ひとなる書房2009年

- (5) 2008年4月に「保育所保育指針」が改訂告示化され、この改訂作業を進めてきた検討会で保育関係団体からの意見聴取が行われた。そこでの意見のなかで地域子育て支援に関するものをみると、保育所における地域子育て支援の役割を認めながら、現状では「努力を持って取り組める範囲を超えている」こと、「最低基準の改善・向上」等の人材・施設設備の改善を求める意見が噴出している。これらの意見について筆者は、保育所は地域で果たすべき役割を理念として持っているからこそ保育現場は既に制度の規定を越えた実践を行い、制度がそれを保障するだけのものになっていない矛盾の表れだと考える。
- (6) 名古屋市の「前期行動計画」は、1998年策定の地方版エンゼルプラン「名古屋子育て支援長期指針」に基づいた「もう一段の取り組み」として、「5年間の重点的に進める事業の選定」と「目標数値の設定」をしたものと位置づけられている。
- (7) 行政文書公開請求によって得た資料は、一時保育事業実績、地域子育て支援センター事業実績、のびのび子育てサポート事業実績である。
- (8) 児童福祉法第24条1項に基づき保育所入所要件を満たしているにもかかわらず、入所待ちの状態におかれている子どもを待機児童と呼んでいる。しかし1999年に厚生労働省は「新定義『保育所入所待機児童とは』」を示し、①他に入所可能な保育所があるにもかかわらず特定の保育所を希望している場合、②認可保育所へ入所希望していても自治体の単独施策によって対応している場合は、待機児から除くとした。この結果、全国的に待機児童数は減ったが、実態を正確に反映しているとはいえない。逆井直紀「保育所が足りない 待機児問題とベビーホテル」保育研究所『基礎から学ぶ保育制度－現状と改善・拡充のポイント』草土文化2001年
- (9) 新設された民間保育所12か所はすべて社会福祉法人であるが、中には、株式会社が社会福祉法人格を取得して保育所を設置しているものもある。すべての実態を把握できてはいないが、例えば株式会社が経営してきた駅型保育所が、社会福祉法人格を取得して認可保育所となった「チャイルドアカデミー上社保育園」がある。
- (10) 一時保育事業は、国の事業としては2009年度より「一時預かり事業」と改称されたが、名古屋市では引き続き一時保育の名称で実施している。
- (11) これらの特別保育事業は、行動計画のなかでも厚生労働省所管の国庫補助事業であることから、国に目標数値を報告する必要があるものである。この他に、放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業、つどいの広場事業が報告することになっている。
- (12) 名古屋市における民間保育所の正規職員とは、職員配置基準に基づいて民間社会福祉施設運営費補給金交付の対象となっている職員のことを指す。
- (13) 国の一時預かり事業とは、家庭で保育を受けることが一時的に困難になった乳幼児を対象とした保育である。特定保育事業とは、保護者がパートタイムで働いているなどの理由で、家庭での保育が一時的に困難である場合に、保育所入所の対象にならない乳幼児を対象とした保育である。
- (14) 「名古屋市保育所入所に関する条例」および「名古屋市保育所入所に関する規則」
- (15) 緊急やりフレッシュについても、子どもにとって見通しをもった毎日の安定した日課や、集団保育による発達保障の観点から、保護者の就労に係わりなく通常保育がもっと積極的に保障されてもいいのではないかと筆者は考える。
- (16) 具体的には、2007年度に公立保育所1ヶ所が社会福祉法人へと運営移管され、2010年4月にはさらに2か所、さらに今後20か所、最終的には公立保育所を68か所にまで減らす計画が公表されている。しかし公立保育所での特別保育事業の拡充計画は示されていない。
- (17) 厚生労働省児童家庭局通知「保育所における短時間勤務保育士の導入について」(1998年2月18日児発第85号)

- (18) 厚生労働省児童家庭局通知「保育所分園の設置について」（1998年4月9日児発302号）
- (19) 二宮厚美はさらに、1987年の児童福祉法施行令の改正によって、「児童福祉施設において法による保護を受けている者又は児童福祉施設において法による保護を要する者を私人の設置する児童福祉施設に入所させる場合は、公の児童福祉施設が適当でないか又はこれを利用することができない場合に限る」という条文が廃止されたことから、「公立保育所優先」の考え方が「公立・私立が対等」とされてきたことを指摘している。『構造改革と保育のゆくえ 民営化・営利化・市場化に抗して』63頁青木書店2003年
- (20) 重田博正『保育士のメンタルヘルス 生きいきした保育をしたい』37頁かもがわ出版 2007年
- (21) 『子どもの笑顔に会えるから 保育者の労働実態と専門性に関するアンケート』2006年
- (22) 大宮勇雄「書評『保育者の現在―専門性と労働環境』」『総合社会福祉研究』33号 総合社会福祉研究所2008年
- (23) 重田博正前掲書7頁
- (24) たとえば、保育問題研究会の機関紙を見ると、1979年には「地域の教育低下がいわれて久しいが、全村保育が行われているところに限らず、保育者は地域の教育力、保育力、あえて言えば家庭のそれに対しても、専門家としての責任をもてねばならないといえる」という議論がされている（佐々木泉「地域社会のニーズ」『季刊保育問題研究』no.65 1979年）。また1980年には「吹田市で保育所のあり方でもある子育てセンターとして『地域と共に』を目指して、週1回月曜日、ミニ図書館として文庫の開放」をしている実践報告がされている（戸田節子「0歳児分科会」『季刊保育問題研究』no.71 1980年）。
- (25) 拙著「改定『保育所保育指針』と保育所の地域子育て支援 ―名古屋市X保育所の実践課程分析を通じて―」総合社会福祉研究所『総合社会福祉研究』第35号2009年

（こほり ちえこ 社会福祉学研究科社会福祉学専攻博士後期課程）

（指導：植田 章 教授）

2009年9月29日受理